

Teses — Congresso Nacional do Ministério Público

O Delineamento Constitucional de um novo Ministério Público (*)

ANTÔNIO AUGUSTO MELLO DE CAMARGO

FERRAZ

Procurador de Justiça — SP

I — M.P.: Uma nova perspectiva teleológica

Diz o art. 127 da Constituição da República ser o Ministério Público “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

A proclamação do caráter “permanente” da Instituição deve ser relacionada com a de “essencialidade”, existente no mesmo dispositivo constitucional. Só a essencialidade pode justificar a permanência, que, do contrário, transformar-se-ia em mero enunciado vazio e inócuo.

Cumpra, então, indagar: por que essencial?

Uma resposta direta a essa pergunta, porém, não seria bem formulada e compreendida sem a prévia análise de dois fenômenos históricos, de caráter sócio-político, que exercem papel decisivo na definição do novo delineamento constitucional do Ministério Público.

O primeiro está em que o Poder Público, tradicionalmente, no Brasil, não cumpre de modo sequer razoável seu papel de agente promotor do bem comum. Ao revés, temos, de modo geral, uma Administração Pública hipertrofiada, ineficiente, burocratizada, quando não corrupta, que acaba sendo a causa de alguns dos mais sérios problemas nacionais (como a inflação, por exemplo, em grande parte decor-

(*) Tese apresentada no “Congresso Nacional do Ministério Público”, realizado em Salvador — BA, de 1.º a 4 de setembro de 1992.

rente do crônico déficit público). Temos, então, o seguinte raciocínio: o Ministério Público existe para a defesa do interesse social; o Estado, para promover o bem-estar coletivo. No Brasil, o Poder Público não vem cumprindo sua finalidade. Logo, o Ministério Público, aqui, deverá efetuar a defesa do interesse social sobretudo em face da própria Administração Pública.

Essa circunstância acabou por determinar, entre nós, a necessidade da evolução do Ministério Público no sentido do seu distanciamento do Poder Executivo, ao qual se via anteriormente subordinado. Isso explica, por exemplo, o crescimento contínuo do grau de independência e de autonomia da Instituição, bem como a separação nítida entre suas funções e aquelas inerentes à defesa da Administração Pública em Juízo (que passam a ser desempenhadas pela Advocacia Geral, da União e dos Estados). Em outros países (como os Estados Unidos, por exemplo), em que o Poder Público atua de forma mais identificada com o interesse geral, não parecem tão inconciliáveis essas funções (v., a respeito, o meu "Anotações sobre os Ministérios Públicos Brasileiro e Americano", 1988, publicado na revista *Justitia*, vol. 144, pág. 48).

O segundo fenômeno marcante para a definição do perfil do Ministério Público brasileiro está em que a nossa sociedade civil, a nossa população, infelizmente ainda tem pouca consciência de seus direitos políticos, sociais e mesmo individuais. Por outro lado, são ainda incipientes os mecanismos (como os Juizados Especiais de Pequenas Causas) tendentes a tornar mais fácil e menos oneroso o acesso à Justiça. Assim, como consequência, verifica-se na prática que a sociedade civil tem dificuldade de reagir, ela própria e diretamente, diante de violações a interesses públicos, sociais, difusos e coletivos.

Essa segunda circunstância histórica acabou por determinar o extraordinário alargamento das funções institucionais do Ministério Público, hoje legitimado pela Constituição Federal a ajuizar a ação penal pública (esta com exclusividade), a promover a defesa da ordem jurídica e do regime democrático (ou seja, do próprio Estado de Direito), a interpor a ação direta de inconstitucionalidade, a efetuar o controle da Administração Pública, na qualidade de verdadeiro **Ombudsman**, bem assim dos serviços públicos e de relevância pública (a propósito, v. o meu artigo "O Ombudsman Parlamentar e o Ministério Público", 1991, publicado na Revista *"Justitia"*, vol. 154, pág. 95) a promover a ação civil pública em defesa do meio ambiente, do consumidor, da pessoa portadora de deficiência, do infante e do adolescente, do trabalhador, como também de outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis. Nenhum Ministério Público, em todo o mundo, ostenta volume tão grande de tão diversificadas e relevantes atribuições.

Voltando, agora, à indagação acima formulada, direi que o Ministério Público é Instituição essencial à função jurisdicional do Estado porque, no quadro jurídico-político da Constituição Federal (em que poderá cumprir, inclusive, relevante papel no sistema de controle do exercício do poder estatal, isto é, no sistema de divisão do Poder), é ele o instrumento institucional pelo qual poderão ser submetidas ao crivo do Poder Judiciário as mais altas questões de interesse social e coletivo.

Em outras palavras, sem um Ministério Público forte e independente, o Poder Judiciário, inerte por natureza, estará impedido de apreciar, sob o pondo de vista jurídico, as grandes questões nacionais. Nesse contexto, o sistema constitucional de repartição e equilíbrio do Poder não passará de uma construção vazia e formal.

Mas, para que os objetivos da Lei Maior sejam efetivamente alcançados, é preciso que o Ministério Público se identifique definitivamente com a defesa do

interesse social. Este seu único escopo, esta a missão institucional que a Constituição lhe reservou.

Maior será a legitimidade de sua ação à medida que mais se aproximar da coletividade, da população, mantendo-se permanentemente aberto e acessível a ela (em especial das parcelas econômica e socialmente mais carentes), conhecendo-lhes os problemas, angústias e aflições, sabendo interpretar-lhes os sentimentos, lutando para assegurar o respeito a seus direitos e interesses.

É importante, ainda, que o Ministério Público não assuma postura paternalista, estimulando, ao contrário, a própria sociedade civil a se organizar e se defender e passando a atuar, então, como agente subsidiário e de apoio.

II — M.P.: Uma nova e diferenciada posição entre os Poderes do Estado

O Ministério Público, ao contrário do que aconteceu nas demais Constituições brasileiras, não está agora inserido no âmbito de nenhum dos Poderes do Estado, mas propositalmente colocado como verdadeiro satélite, gravitando por entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, e perante eles exercendo suas funções institucionais (cf., a respeito, Hugo Nigro Mazzilli, "O Ministério Público na Constituição de 1988", Saraiva, São Paulo, 1989; José Emmanuel Burle Filho e Maurício Augusto Gomes, "Ministério Público, as funções do Estado e seu posicionamento constitucional", 1991, artigo publicado no vol. 153 da Revista *"Justitia"*, pág. 4).

Assim, é ele disciplinado na Constituição Federal em capítulo autônomo, dentro do Título IV, "Da Organização dos Poderes", ao lado dos mesmos.

O Procurador-Geral da República, por outro lado, é nomeado pelo Presidente após aprovação pelo Senado Federal (art. 84, XIV, da Constituição).

A nomeação recairá sobre "integrante da carreira" e o Procurador-Geral cumprirá mandato de dois anos (art. 128, § 1.º). Nesse prazo, sua destituição depende de autorização da maioria absoluta do Senado Federal (art. 128, § 2.º);

Esse modelo é válido para os Estados, com o acréscimo de que os Procuradores-Gerais de Justiça, membros da carreira, são nomeados dentre integrantes de lista tripla elaborada pelo próprio Ministério Público (art. 128, §§ 3.º e 4.º).

Houve, pois, a clara opção por um sistema híbrido, com o propósito de não vincular o Ministério Público, com preponderância, a qualquer dos Poderes do Estado.

A Instituição, em suma, recebeu tratamento diferenciado na Constituição Federal, ocupando posição destacada, equiparável, em muitos aspectos, a de verdadeiro Poder (arts. 52, II; 85, II; 102, I, "b" e "d"). Isso é ainda confirmado, por exemplo, porque:

a) o Ministério Público tem autonomia funcional e administrativa, podendo prover diretamente seus cargos (art. 127, §§ 1.º e 2.º).

b) tem iniciativa de lei (art. 61), inclusive da que estabelece sua organização, atribuições e estatuto (art. 128, § 5.º);

c) elabora sua proposta orçamentária (art. 127, § 3.º);

d) exerce uma parcela da soberania estatal, uma vez que promove, privativamente, a ação penal pública (art. 129, I) e dá a última palavra quanto ao arquivamento de inquéritos policiais;

e) seus membros têm **status** constitucional semelhante ao dos Juízes de Direito (arts. 96, III; 128, § 5.º, I e II; e 129, §§ 3.º e 4.º).

III — M.P.: Um novo âmbito de atuação e novas fontes de sustentação política

O Ministério Público, até muito recentemente, era visto como órgão de atuação exclusiva perante o Poder Judiciário: ali ajuizava a ação penal e ali intervinha em processos cíveis, na qualidade de **custos legis**, em causas relativas a questões de estado, incapazes, registros públicos, falências e concordatas, acidentes do trabalho, mandados de segurança e ações populares, disposições de última vontade.

Durante muito tempo, aliás, a Instituição valeu-se de uma estratégia de crescimento e fortalecimento que encobriu seu verdadeiro perfil, que o “despersonalizou”, estratégia essa consistente em adotar um modelo de semelhança, de equiparação à Magistratura, seja no tocante a sua estrutura orgânica, seja no que respeita a suas funções e modo de exercê-las. Quanto a esse último aspecto, por exemplo, verifica-se que, em virtude da incapacidade de interferir eficazmente na produção da prova no processo penal (por absoluta falta de estrutura material para tanto), o Ministério Público acabava assumindo aí o papel de um quase “paracerista”, opinando ao final, com a mesma imparcialidade do Juiz que julgaria o feito, no sentido da condenação ou absolvição do acusado. No processo civil, ser “fiscal da lei” sempre significou atuar como um “quase-Juiz”, zelando pela regularidade formal da causa e emitindo um parecer que era uma “quase-sentença”.

Foi com a ampliação do âmbito de sua atuação na órbita civil, para abarcar a defesa do meio ambiente e do consumidor, em primeiro lugar, e, depois, de outros interesses difusos e coletivos, que se assistiu ao desabrochar e ao florescer da verdadeira personalidade e identidade do Ministério Público. Assume ele, então, e finalmente, o papel, que lhe é próprio, de órgão agente, de defensor (ativo e espontâneo) do interesse social, promovendo as medidas para tanto necessárias. A Constituição de 1988, como vimos observando, consolida e cristaliza essa evolução (o verbo “promover” é empregado nos quatro primeiros incisos do art. 129 da Constituição Federal — cf., a respeito, João Lopes Guimarães Júnior, “Considerações sobre as atribuições do Ministério Público no processo civil brasileiro”, ainda não publicado quando da elaboração deste estudo).

Obviamente, o Ministério Público continuará atuando perante o Poder Judiciário; preponderantemente, talvez (porque todos os interesses postos sob sua tutela podem ser em Juízo defendidos), mas não com exclusividade.

A possibilidade de instaurar Inquéritos Cíveis (ou formar peças de informação) para apuração de qualquer fato relativo aos interesses que lhe incumbe proteger (art. 129, III, da Constituição Federal) abriu para o Ministério Público uma instância (de cunho administrativo) inteiramente nova de atuação e de solução, muitas vezes preventiva, de danos e de litígios.

Assim agindo, assume a Instituição papel muito semelhante ao do **Ombudsman**, o que a levará a exercer suas atribuições constitucionais diretamente perante todo o Poder Público (perante os três Poderes, portanto).

Legitimado, por exemplo, a zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos (de cunho predominantemente social) assegurados na Constituição Federal (art. 129, II), bem como a proteger o patrimônio público, o social e outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III), poderá o

Ministério Público para tanto recorrer aos instrumentos penais de que dispõe, ou à ação civil pública, mas poderá também instaurar o inquérito civil, no âmbito do qual (numa etapa pré-judicial) muitas vezes solucionará o problema, ou poderá, mesmo, limitar-se a fazer uma recomendação à autoridade administrativa, no sentido de que adote providência que, embora não obrigatória, atenda ao interesse geral (por exemplo, a de que nos estabelecimentos hospitalares seja afixada em local público a relação que contenha a indicação do médico supervisor, dos plantonistas, suas especialidades e horários de trabalho, para cada período, com o intuito de definir claramente as respectivas responsabilidades).

Mas, o novo Ministério Público não atuará de forma mais próxima e direta apenas com ao Poder Executivo. Também com o Legislativo deverá estreitar seu relacionamento funcional.

A definição de sua própria vontade institucional, a elaboração de planos de atuação (e conseqüente fixação de metas e prioridades), sua experiência e trato direto (mesmo fora dos processos judiciais) com inúmeras questões da mais alta relevância, a preocupação com uma ação de natureza preventiva, seu papel de representante e tutor dos interesses da sociedade, da coletividade, tudo isso o legitima a levar ao Poder Legislativo sugestões que conduzam ao aprimoramento do ordenamento jurídico.

Cabe anotar que no sistema da Constituição em vigor houve um deslocamento sensível do “eixo de gravidade” do Ministério Público e, inevitavelmente, das suas bases de sustentação política (bases essas que, no sistema anterior, eram de extrema fragilidade e inconsistência).

Antes, como já foi mencionado, estava ele ligado administrativa e até hierarquicamente ao Poder Executivo (a observação vale mais para o Ministério Público Federal, pois a legislação infraconstitucional, nos Estados-membros, já assegurava boa dose de independência à Instituição); por outro lado, exercia suas atribuições (de forma bastante despersonalizada) unicamente perante o Poder Judiciário.

Agora, com perfil bem definido, ostenta posição constitucional equidistante dos Poderes do Estado e atua perante todos eles.

Assentado claramente, na Constituição e nas leis, o fundamento jurídico da atuação do Ministério Público, onde, então, encontrará ele sustentação política para o exercício de suas atribuições, eventualmente contra órgãos do Poder Público?

Acima de tudo, na própria população, na medida em que venha a assumir o papel de defensor dos interesses da coletividade. No seio da sociedade, esse apoio deverá ser buscado inclusive em entidades representativas como os sindicatos, a Ordem dos Advogados, as associações ambientais, de defesa do consumidor, de proteção aos direitos humanos, etc. Incumbe, pois, à Instituição conquistar o reconhecimento social de seu trabalho, de sua essencialidade, reconhecimento esse que se constitui sempre na mais forte e legítima fonte de sustentação política.

Depois, sustentar-se-á, de forma necessariamente fracionada e o quanto possível equilibrada, nos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo.

O Judiciário, perante o qual atua predominantemente, deverá reconhecer no Ministério Público um canal fundamental de contato com a sociedade, bem como com algumas das questões para ela mais relevantes e sensíveis.

O Executivo terá no Ministério Público um **Ombudsman**, isto é, um órgão voltado ao controle e ao aprimoramento da Administração Pública, seja zelando pelo respeito aos direitos sociais, seja protegendo o patrimônio público.

O Legislativo, finalmente, encontrará junto ao Ministério Público soluções atuais, práticas e juridicamente adequadas (porque calcadas em sua experiência concreta) para a disciplina de questões relacionadas às diversificadas atribuições da Instituição. Esse canal de comunicação ensejará a saudável possibilidade de harmonizar a ação do Legislativo, órgão precípua de representação popular, no sentido de normatizar a vida em sociedade, com a ação do Ministério Público, encarregado de assegurar a aplicação prática da Constituição e das leis em defesa do interesse social.

IV — Conclusões

1.^a) O Ministério Público é, no sistema jurídico-constitucional brasileiro, instituição destinada à defesa do interesse social, isto é, dos interesses da sociedade, como um todo, ou de grupos sociais a ela pertencentes.

2.^a) Sendo instituição de tutela do interesse social, cabe ao Ministério Público aproximar-se da coletividade, de organismos e entidades de representação social, mantendo-se aberto e acessível à população, lutando para assegurar o respeito a seus direitos, de modo dinâmico e, preponderantemente, como órgão promovente.

3.^a) O Ministério Público não está vinculado, administrativa, funcional ou hierarquicamente a nenhum dos três Poderes do Estado, mas exerce perante eles, com isenção, autonomia e independência, suas atribuições constitucionais de defesa dos interesses sociais.

4.^a) O Ministério Público deve procurar sustentação política para sua atuação, fundamentalmente, no reconhecimento social de seu trabalho em defesa dos interesses da população e, subsidiariamente, de forma necessariamente fracionada e equilibrada, nos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo.

5.^a) Perante o Judiciário, cumprirá o Ministério Público o papel de instrumento ou canal por meio do qual serão levadas àquele as mais altas e relevantes questões de interesse social.

6.^a) Perante o Executivo, funcionará o Ministério Público como órgão de controle e de estímulo ao aprimoramento da Administração Pública, zelando pelo patrimônio público e pelo respeito aos direitos constitucionais dos cidadãos.

7.^a) Ao Legislativo, deverá o Ministério Público levar, contínua e intensamente, sua experiência prática na aplicação da Constituição e das leis (penais e civis) em defesa do interesse social, contribuindo assim com o aprimoramento da normatização da vida em sociedade.